Review of the Access.ca Pilot Project - Phase II

Management Response and Action Plan

April 9, 2001

Canada

Industry Canada - Review of the Access.ca Pilot Project - Phase II
Management Response and Action Plan

April 9, 2001

GENERAL COMMENTS

Public Service managers are accountable to senior management and Ministers, who in turn are accountable to Parliament and Canadians for achieving results in accordance with government regulations, demonstrating due diligence and determining value for money in the use of public funds. Public trust and confidence is maintained through the demonstration of public service values and responsible and accountable stewardship of public funds.

An effective internal audit function provides objective examinations of evidence for the purpose of providing independent assessments of risk management, management control frameworks, practices and information used for decision making and reporting. Industry Canada sought to verify that some of its more innovative and partnership-based programs were being managed in a manner that would meet the requirements for public accountability. Selected programs managed by the Information Highway Applications Branch (IHAB) were audited in 2000. The audit put in place an action plan to address the comptrollership gaps that were identified. One element of this action plan was a further audit of the Access.ca pilot project.

The objectives of the Access.ca audit were to determine:

- whether government contracting, transfer payments and other financial management policies have been complied with;
- whether proper financial controls exist for the management of the project; and
- whether management has reasonable assurance that the program is well managed and is being implemented in a timely manner.

The Access.ca audit covered the period from the Fall of 1999 to December 2000. Many of the activities examined occurred during the same time period as those examined by the previous IHAB audit (1998-99 and 1999-2000 for the review of grants and contributions and a 5 year review of contracts from 1995 to 2000).

Connectedness, the Information Highway Applications Branch and Access.ca

Connectedness is a foundation for a knowledge-based economy and society. Connected citizens are better able to access the knowledge they need to develop their skills and acquire new ideas that lead to new and more effective ways of contributing to the economy and society. Networked businesses are well positioned to take advantage of local and global opportunities and innovations that lead to increased productivity and prosperity. Through this competitive, knowledge-based

advantage, Canada can be at the forefront of the development of new products and services and enhance its attraction for investment.

A significant part of Industry Canada's Connecting Canadians initiative is delivered by the Information Highway Applications Branch. The budget of this Branch is approximately $124 million in fiscal year 2000-2001. For the most part, IHAB's contribution programs are largely delivered through partnerships with other organizations, many of which are voluntary organizations or other levels of government.

The basic concept of Access.ca is to provide all Canadians with simple, easy-to-use access to personal community-based Canadian content on the Internet. An individual wishing to build a home, for example, could use Access.ca to link to local information on obtaining a building permit, and contacting builders and suppliers in their community.

In the first phase of Access.ca, the basic concept of providing citizens with a personal portal was tested. The second phase of the project was to develop appropriate user-friendly software to support the Access.ca concept (approximately $4.7 million in 1999-2000, the year covered by the audit). When the software has been fully developed, consideration will be given to a series of additional field trials.

MANAGEMENT RESPONSE

- Industry Canada (IC) accepts the findings, conclusions and recommendations of the audit of the demonstration stage of the Access.ca project and has developed an action plan to deal with the issues raised.

- Management agrees that there were deficiencies in management practices as well as errors in judgement.

- It is Industry Canada policy that contracts be awarded in accordance with applicable laws, trade agreements and established procurement policies and practices.

- Overpayments, if any, are being recovered.

- There was no evidence uncovered of any conduct by government officials that requires further investigation.

- Management recognizes that subsequent to the completion of training on contracting policies and practices, an employee of Access.ca attempted to arrange for a contractor's name be added to a consultant's draft proposal. This was an error in judgment and was stopped. Had the contract proceeded, it would have created a conflict of interest situation.

- Finally, to ensure public accountability, transparency and quality management in Industry Canada, a follow-up compliance audit will be undertaken by the Fall 2001 by an independent auditor.

ACCESS.CA ACTION PLAN

In addition to the measures included in the IHAB audit action plan (details on page 5), specific measures have been undertaken to respond to the recommendations and findings of the Access.ca audit.

Technical Assessment

Audit recommendation – A complete technical assessment be undertaken.

Action – A technical assessment of the software has been conducted by officials of Industry Canada's Communications Research Centre, a leading-edge telecommunication, learning and research centre. The CRC technical team determined that the internal Beta release is unique and leading edge design and could be considered for deployment and that value for money has been received.

Intellectual Property/Revenue Sharing Agreements

Audit recommendation – IC legal counsel review all intellectual property/revenue sharing agreements entered into by IHAB.

Action – As recommended by the auditors, IC legal counsel reviewed IHAB's Intellectual Property/Revenue Sharing agreements. While the majority are problem-free, some deficiencies were identified and will be corrected in future agreements as IHAB consults IC legal counsel on all agreements.

Release

Audit recommendation – Follow established Federal Government contracting practices for the rollout of Access.ca

Action – It is Industry Canada policy that contracts be awarded in accordance with applicable laws, trade agreements and established procurement policies and practices. The Department will follow established Federal Government contracting practices before any Access.ca release.

In addition to responding to the specific recommendations of the Access.ca audit, the following measures will also be undertaken:

Recovery of Funds

- The Department is in the process of determining if full value for money was received for the fees paid to the provincial agency and will take steps to recover funds if required. As part of the process of determining whether deliverables invoiced by the provincial agency were sufficient to meet the requirements of the agreement, IHAB requested cost justification for the facilitation fees from the provincial agency. IHAB has engaged independent auditors to review the claims to determine if full value for money was received. If any overpayments are identified, recovery action will be taken.

Further Control Measures

- In addition to the current review by Legal Services of all IHAB agreements and contracts over $5,000, controls have been further strengthened . All Industry Canada sole source contracts over $25,000, amendments bringing the total to $25,000 or other complex contracts are now subject to review by the Program and Services Board, Industry Canada's internal management board to ensure integrity in the O&M contracting function.

Instructions to Managers/Expectations

- All Industry Canada managers were advised on February 5, 2001 of the critical role that they play to ensure appropriate financial management controls are used in the decision-making process and the spending of public money. In addition, they were reminded of their responsibility to act with probity, prudence and concern for value.

- All IHAB managers, including Access.ca management, have received specific direction with regards to management accountabilities, responsibilities and standards in the management of IHAB programs.

- All IHAB employees were required to update their Conflict of Interest declarations, by April 11, 2001 including the submission of a nil report.

Follow-up Audit

- Finally, to ensure public accountability, transparency and quality management in Industry Canada, a follow-up compliance audit of selected IHAB programs, including Access.ca, will be undertaken by Fall 2001.

IHAB ACTION PLAN

IHAB is currently implementing a twelve point action plan to address the recommendations of the earlier September 2000 audit. The IHAB action plan reinforces management accountability and practices through control measures, training, monitoring, reporting and further review and audit scrutiny. As part of IHAB, Access.ca will directly or indirectly benefit from these measures.

A summary of the IHAB action plan measures and their status follows.

ACTION ITEM	STATUS
Control measures	
Financial, contracting and program authority temporarily removed from Community Access Program and VolNet program managers and administrators until they received training to reinforce their responsibility and accountability under the Financial Administration Act and Treasury Board policy on transfer payments.	Done – CAP and VolNet managers and administrators trained. All other IHAB managers, program officers and administrators will be trained by June 22, 2001. All IC managers advised on February 5, 2001 of their role to ensure appropriate financial management controls are used in the decision-making process and spending of public money and reminded of their responsibility to act with probity, prudence and concern for value. All IC sole source contracts over $25,000, amendments bringing the total to $25,000 or other complex contracts now subject to review by the Program and Services Board, IC's internal management board to ensure integrity in the O&M contracting function.

Industry Canada - Review of the Access.ca Pilot Project - Phase II
Management Response and Action Plan

April 9, 2001

ACTION ITEM	STATUS
IHAB to seek sign-off of Industry Canada Legal Services on all IHAB agreements and contracts over $5,000 before they are signed by program managers.	Done and ongoing; will remain in effect until July 2001 at which point it will be reviewed.
IHAB directors engage in early consultation with Legal Services and the Comptroller's Branch on proposed projects and contracts.	Done and ongoing on a file by file basis. In addition, a Solutions Committee comprised of Legal, Comptroller, Program and Services Branch and IHAB staff meet regularly to resolve issues as one of the ways to ensure program integrity.
The hold-back percentage for all IHAB programs will be 10%, as a minimum, in accordance with conventional departmental practice.	Done and ongoing, unless otherwise approved by the Program and Services Board.
Complete the staffing of a financial officer position and a contracting officer position in IHAB.	Done.
Training	
All IHAB managers, program officers and administrators to complete training in financial, contracting and program authority to reinforce their responsibility and accountability under the Financial Administration Act and Treasury Board policy on transfer payments.	All individuals who lost signing authority have been trained. Management of the Access.ca program received training in September and October 2000. All IHAB staff to be trained by June 22, 2001.

Industry Canada - Review of the Access.ca Pilot Project - Phase II
Management Response and Action Plan

April 9, 2001

ACTION ITEM	STATUS
Monitoring and Reporting	
IHAB will establish a monitoring plan which complies with the requirements of the Treasury Board Policy on Transfer Payments.	Underway – IHAB contracted with Consulting and Audit Canada to complete a monitoring plan. PSB reviewed the CAC monitoring plan and IHAB's approach for further work in this area and agrees that IHAB must develop an IHAB management control framework as well as program specific monitoring plans based on the risk profile of each IHAB program. Additional work to be carried out, in a phased approach, by December 2001. In addition, there will be a clear locus of accountability in the organization for monitoring control.
Review and Audit Scrutiny	
A legal review will be initiated of IHAB projects, agreements and contracts.	Completed – The review confirmed many of the findings of the September IHAB audit and of the Access.ca audit on the inadequate adherence to requirements stipulated in government policies and the appropriateness of the contracting practices followed by IHAB. The legal review acknowledges that, since September 2000, the steps taken to address the findings of the September IHAB audit have resulted in improvements to IHAB projects, agreements and contracts. There was no evidence of any conduct by government officials that requires further investigation.

ACTION ITEM	STATUS
IHAB will review all payments against claims and identify any overpayments or reimbursement of ineligible costs.	Underway – IHAB engaged an independent auditor to review 25% of agreements. For CAP, PSB has accepted the business case presented by IHAB on value for money. For greater certainty, it has been decided that individual CAP sites will be audited on an in-depth basis for both value for money and proof that payments were made and to improve further program design. No further payment on these agreements will be made until completion of this further audit. In the case of VolNet and Learnware, discussions between the independent auditors and the Department have revealed inconsistent interpretations of the term "in-kind costs". Steps are being taken to ensure that future project authorizations and agreements contain clear wording with respect to eligible cost categories in accordance with applicable policies. The audit of ConnectNB revealed that no recoveries were required.
Audit and Evaluation Branch will initiate an internal audit of a sample of IHAB pilot projects, not covered by the scope of this audit.	Completed – audit of Access.ca undertaken – action plan developed and being implemented.

ACTION ITEM	STATUS
IHAB will review their organizational design.	Completed – Deloitte Touche contracted to comment on organization issues, balance between management and operations, and how financial administration function should be organized. PSB recommended approval of the IHAB plan for organizational design under the following principles: the creation of strong centralized program integrity function; detailed training of staff on program integrity and control issues; reduction of span of control of DG to allow for greater program integrity; and adequate involvement of regional offices to ensure effective program monitoring. Necessary organization changes will be completed, including preparation of job descriptions and classifications, staffing to be undertaken as a priority.
IHAB will prepare an assessment of whether it is using the appropriate instrument (grant, contribution or contract) to deliver its programs.	Completed – Assessment prepared by Consulting and Audit Canada presented to PSB. The main instrument to be used will be the contribution instrument, which will be adapted to match the risk profile of the recipient, the nature of the receiving entities and principles of cost effectiveness.

REVIEW OF THE ACCESS.CA PILOT PROJECT – PHASE II

April 9, 2001

Canada

INDUSTRY CANADA

Review of the Access.ca Pilot Project – Phase II

CONTENTS

1.0 Executive Summary 1

1.1 Background 1
1.2 Key Findings 2
1.3 Conclusion Regarding Objectives 5

2.0 Introduction 6

2.1 What is Access.ca? 6
2.2 Who are the players in Access.ca? 7

3.0 Scope of Our Review 9

4.0 Discussion of Our Findings 11

4.1 Procurement Process 11
4.2 Payment Under the Agreement 16
4.3 Technical Review 18

5.0 Recommendations 23

5.1 Technical Review 23
5.2 Legal Counsel Review 23
5.3 Federal Government Contracting Regulations 23

April 9, 2001

INDUSTRY CANADA

Review of the Access.ca Pilot Project, Phase II

1.0 EXECUTIVE SUMMARY

1.1 Background

The audit of the Access.ca Pilot Project was undertaken as follow up to the Industry Canada Audit and Evaluation Branch (AEB) September 2000 audit report of Selected Programs in the Information Highway Applications Branch (IHAB). The Access.ca pilot project is under the management and control of the IHAB of Industry Canada. On behalf of the AEB, Kroll Lindquist Avey (KLA) was engaged to undertake an audit of the second phase (the demonstration stage) of the Access.ca project.

The objectives of the audit of the pilot project were to determine:

- whether government contracting, transfer payment and other financial management policies have been complied with;
- whether proper financial controls exist for the management of the project; and
- whether management has reasonable assurance that the program is well managed and is bein implemented in a timely manner.

1.2 Key Findings

Many of the findings of the current audit are similar in nature to the findings of the September 2000 AEB audit, but appear to be more significant. In addition, even though IHAB management has recently undertaken procurement training, we noted an irregularity in the contracting procedures, by a certain IHAB member, contrary to the contracting policy and regulations. Information regarding this irregularity was provided to us by the Audit and Evaluation Branch. A summary of our findings is outlined below.

1.2.1 Procurement Process Issues

a) "Sole Source" Contracting

IHAB was advised, through its original provincial contracting agent (CA), as well as through representatives of other Federal Government departments, that there were concerns about the process and procedures by which IHAB was procuring its suppliers. Notwithstanding that this was the case, IHAB, in conjunction with another Provincial Agency partner, utilized a new provincial CA to facilitate the procurement of third party suppliers on a *"sole source"* basis without using a competitive process. This allowed IHAB to proceed quickly, without using federal contracting processes.

b) Back Dating of Agreements

As noted above, IHAB and a Provincial Agency partner utilized a new provincial CA to facilitate its *"sole source"* procurement after the original provincial CA backed away from the arrangement on March 10, 2000. The agreement between Industry Canada and the new provincial CA was entered into in late March or early April 2000, but was *"back dated"* to January 27, 2000 by all parties to the agreement. We were advised by IHAB that this was done to reflect the effective start date of work under the contract.

c) *No Legal Review of Agreements by IC Legal Counsel*

Funding agreements and intellectual property agreements were entered into by Industry Canada through IHAB without review by Industry Canada legal counsel. In addition, certain clauses which appear to potentially put Industry Canada at risk, were added to, or eliminated from, the funding agreements by IHAB management.

d) *Fees – New Provincial CA*

For the fiscal year ending March 31, 2000, Industry Canada paid a fee of at least $50,000 to the new provincial CA for the facilitation of selecting suppliers on a non-competitive basis, and to flow Industry Canada funds to third party suppliers selected by IHAB.

e) *Item Subsequent to Procurement Training*

IHAB management undertook procurement training subsequent to the September 2000 AEB audit of IHAB. Nevertheless, in the late fall of 2000, contrary to contracting policy and practices, the Director Access.ca requested that an IHAB employee add a name to a consulting firm draft proposal.

1.2.2 Payment Under the Phase II Agreement

Agreements in place for the development of the Access.ca application, set out a total of $2,447,960 to be paid to two companies related to deliverables established by the agreements. In March 2000, IHAB received invoices from the two third party suppliers totaling $1,950,680 for deliverables, apparently provided prior to March 31, 2000. The invoices included as support for a portion of a $2,635,000 invoice received from the new provincial CA were approved and set up as a PAYE for the Fiscal year 1999/2000. Given the timing of this review and the technical/theoretical nature of the deliverables invoiced, we are unable to comment on whether the deliverables invoiced by the two companies were sufficient to meet the requirements of the agreements.

We did note that the majority of IHAB members, responsible for approving invoices from the two companies stated that goods/services had been received, however one IHAB member thought deliverables to be insufficient. This individual agreed to approve the invoice for payment only after being asked to be a "team player" by the Director. We have been advised by IHAB Access.ca management that this was taken out of context by the individual and that the Access.ca Director had intended this as a team building exercise.

In addition, we are unable to determine whether goods and/or services relating to the remaining $684,320 ($2,635,000 - $1,950,680) portion of the March 31, 2000 invoice from the new provincial CA were in fact provided at March 31, 2000. In addition to the facilitation fee (of at least $50,000) the new provincial CA was to utilize these funds for specific provincial projects. We do note that the documentation in support of the invoice suggest that certain goods/services were not to be provided until subsequent to March 31, 2000.

1.2.3 Technical Review

Additional funds to be paid to the companies are dependent on IHAB's acceptance of Internal and External Beta versions of the Access.ca application. IHAB retained third party expertise to review Beta releases of the Access.ca application prior to acceptance of the Beta versions of the application by IHAB. The third party designed test procedures to determine if the Beta versions of Access.ca complied with the requirements of the contract between the new provincial CA and the companies.

IHAB placed scope limitations on the third party reviewer to the point that the third party reviewer stated in their latest report they are unable to comment on the status of the application as a whole. We understand that IHAB intends to use this report as the basis for acceptance of the Internal Beta version of Access.ca, as well as for support to approve payment of 75% of remaining funds available under the agreement of the new provincial CA with the companies. IHAB is apparently doing so without assurance that the Beta version provided meets the requirements of the contract.

While we are not in a position to comment on the appropriateness of scope limitations placed on the third party by IHAB, we believe that in previous reports functionality issues detected by the third party reviewer, combined with the scope limitations directed by IHAB, raise concerns regarding the current status of the Access.ca application.

1.3 Conclusion Regarding Objectives

In relation to the objectives of this audit, we conclude:

- The spirit of the Government contracting transfer payment and other management policies has not been followed for the project;
- Proper financial controls did not exist for the project; and
- Given the current status of the project, concern exists whether management has reasonable assurance that the project is being well managed and is being implemented in a timely manner.

2.0 INTRODUCTION

The Knowledge Economy Partnership (KEP) originated in June 1996, when federal and provincial government departments, together with the Provincial Universities and Colleges, agreed to work collaboratively to share information, resources and expertise in the pursuit of common solutions to current and future challenges. The mandate was to strengthen the Provincial Agency's ability to be a leading participant in the emerging knowledge-based economy.

Since its formation, we understand that 50 projects have been initiated with funding from KEP – projects designed to implement or employ state-of-the-art information technology in service delivery to business, industry and the general public. Included in these projects are Access Provincial, Access.ca, Community Access Program, and Connecting Canadians.

2.1 What is Access.ca?

The goal of the Canadian government was to make Canada the most connected nation in the world by the year 2000, thereby contributing to a stronger economy and a stronger Canada. However, through research completed, it was discovered that Canada is far removed from attaining this goal due to a lack of Canadian web-sites, the small number of Canadian small businesses using the Internet and the availability of the Internet to all parts of Canadian society.

In order to achieve its goal, the Canadian government decided that a gateway to Canadian on-line information/services was needed for all citizens/sectors. And so Access.ca was created.

Access.ca was to be "a gateway to the Internet providing all Canadians with easy to use personalized

access to a broad range of relevant Canadian information, content, applications, products and services including direct links to:

- The revamped federal government web site;
- Community information/services generated by postal codes;
- Local businesses and related community directories; and
- Specialized Canadian content including cultural, educational, historical, and business."

We understand that in the interest of keeping trial costs down, it was decided to launch this program as a pilot project in a province from July 28, 1999 to October 31, 1999. This pilot project has now officially concluded.

Phase 2 of the project, a national initiative, www.Access.ca – a personal gateway to government information and community content on the Internet for all Canadians, is currently in development. Originally it was to be completed by December 2000.

2.2 Who are the players in Access.ca?

On March 29, 1999, an agreement effective March 24, 1999, was signed between IHAB, a Provincial contracting agent and another government department for the design and development of the CAP (Community Access Program) Personal Portal System. The original provincial CA then entered into a sole source agreement with a company to provide the software for the pilot project in the Province which was apparently managed by the original provincial CA and a Provincial Agency partner.

The original provincial CA is a federally incorporated crown corporation established as a KEP initiative to focus on cross-jurisdictional public sector IT needs, including: analyzing requirements, business planning,

purchasing, contracting, asset licensing and managing projects. The original provincial CA functions like a broker, providing public sector organizations with IT information and management to supply the most suitable products and service from private sector IT companies. IHAB has advised that original provincial CA was identified to IHAB by the other government department and the Provincial Agency partner as the appropriate agency to facilitate the agreement and associated procurement activity.

We understand that the other government department, because of its location, was to act as the liaison regarding the project and the movement of funds from IHAB to the original provincial CA.

In the Fall of 1999, IHAB started communicating with a third party supplier regarding the second phase of Access.ca. Once again, IHAB intended to use the same government department and the original provincial CA as the agent, and to have the original provincial CA engage the third party suppliers selected by IHAB. However, the government department and the original provincial CA decided not to execute the second agreement for reasons that were not formally conveyed to IHAB. However, verbal concerns were raised with IHAB Access.ca members in February 2000. The Provincial Agency partner then identified another Provincial agent – hereafter referred to as the "new provincial CA".

3.0 SCOPE OF OUR REVIEW

During the course of our review, we carried out the following activities:

- Conducted interviews of representatives from the following organizations within Industry Canada:
- IHAB
- Finance
- Legal Services
- Materiel Management
- Conducted interviews of representatives from the following other organizations:
- Treasury Board Secretariat - Canada
- Atlantic Canada Opportunities Agency
- Other government department
- Original provincial CA
- Provincial Agency Partner
- Independent Technology Company retained by IHAB
- Reviewed various documentation as provided by the following organizations within Industry Canada:
- IHAB
- Finance
- Legal Services
- Materiel Management
- Audit and Evaluation Branch
- Reviewed various documentation as provided by the Independent Technology company retained by IHAB.

Our report summarizes our findings based on the audit work completed to January 15, 2001. We reserve the right to review and, if required, amend our report in light of any additional information which becomes known to us subsequent to this date.

4.0 DISCUSSION OF OUR FINDINGS

4.1 Procurement Process

4.1.1 "Sole Source" Contracting

The procurement of the goods and services for the first phase of Access.ca, the provincial pilot project, was done on behalf of IHAB through the original provincial CA. We understand that one of the purposes of IHAB using this agency was to facilitate the "*sole source*" procurement of a third party supplier without the competitive bidding process. Phase I of Access.ca was completed in the Fall of 1999.

In the Fall of 1999, the IHAB group was communicating and negotiating with new third party suppliers to undertake the demonstration stage of Access.ca nationally and Access.ca for the province. IHAB again intended to use the original provincial CA as an agent to facilitate the procurement of third party suppliers on a "*sole source*" basis without competitive bidding. However, the new Executive Director of the original provincial CA had concerns regarding the contracting process being undertaken. Specifically, the Executive Director was concerned that the process did not meet Federal Government contracting regulations and that there could be North American Free Trade Agreement (NAFTA) challenges to the process. The Executive Director voiced these concerns in early February 2000 to: IHAB, one of the third party suppliers and to the Treasury Board Secretariat representative who was a Board Member of the original provincial CA. This action resulted in the following:

- Changes were made to clauses in the original provincial CA agreement, as discussed in Section 4.1.3 below;

- The other government department did not sign the agreement for Phase II; and
- The agreement with the original provincial CA for Access.ca Phase II was not executed.

IHAB was officially informed by the original provincial CA on March 10, 2000 that the agency considered the Access.ca Phase II agreement void, and that it was dissolving the third party agreements. The Provincial Agency Partner sought a new provincial CA to facilitate the procurement of the third party suppliers on a non-competitive basis.

4.1.2 Back Dating of Agreements

The initial Access.ca Phase II agreement between Industry Canada, the other government department and the original provincial CA was to be effective January 27, 2000 and was signed on or about February 10 or 11, 2000. However, due to the concerns raised by the Executive Director of the original provincial CA at this time, this agreement was not executed by the other government department and was voided by the original provincial CA on March 10, 2000. The provincial representatives subsequently identified a new provincial CA which they believed could facilitate procurement without a competitive process. An agreement was then drawn up between Industry Canada, a Provincial Agency partner, and the new provincial CA. The agreement was effective January 27, 2000 and the signature dates on the agreement were all January 27, 2000.

We have been advised by IHAB staff that this *"back dating"* to January 27, 2000 was to reflect that a verbal agreement, between representatives of IHAB, the original provincial CA and the third party suppliers, was in place by January 27, 2000, and therefore the signing date used was January 27, 2000.

However, the first page of the agreement with the new provincial CA indicates *"This agreement is effective this 27th day of January 2000."*

4.1.3 No Legal Review of Agreements by IC Legal Counsel

In terms of Access.ca Phase II there were two types of agreements entered into by Industry Canada through IHAB – funding agreements and intellectual property agreements.

Access.ca – Funding Agreement

One set of agreements dealt with the funding of Access.ca Phase II through the other government department and the original provincial CA, and then after the non-execution of the agreement by the original provincial CA, through the new provincial CA. These set of agreements were not reviewed by Industry Canada legal representatives prior to being signed. Rather we have been advised by IHAB management that the agreements were apparently reviewed by the other government department, the original provincial CA and legal counsel from the new provincial CA.

Subsequently Industry Canada legal counsel determined that the other government department legal counsel did not review these agreements.

In addition, clauses were added to, and were also deleted from the agreement without Industry Canada legal review. Specifically, clauses 13 (i) and 14 were added to non-executed agreement with the original provincial CA, to apparently provide protection to this agency from any challenges to the contracting process. As well, the termination clause in the agreement was eliminated by the DG, IHAB at the request of the third party supplier.

Intellectual Property Agreements

IHAB entered into intellectual property/revenue sharing agreements regarding Access.ca directly with the third party suppliers. IHAB management did not seek advice from Industry Canada legal counsel in this regard.

4.1.4 Fees – New Provincial CA

Clause 4 of the agreement with the new provincial CA provides for a $50,000 fee to be paid to the new provincial CA for costs incurred in delivering a fully functional Access.ca portal software. Through our review of relevant documentation and discussions with various individuals, virtually all administration and co-ordination is done by IHAB staff. The new provincial CA is the entity through which the funding flows, and through which IHAB could select suppliers on a non-competitive basis.

Initially the Access.ca Director indicated that the $50,000 had not yet been paid, and that he needed to negotiate the amount with the new provincial CA. Also, he agreed that he would have to get the new provincial CA to substantiate the $50,000 of costs incurred.

Subsequent to this discussion, KLA obtained documentation which indicates that at least a $50,000 amount was included in the $2,635,000 March 31, 2000 invoice regarding the new provincial CA and that there is no substantiation of the costs incurred. IHAB then indicated that the Director's comments were made without knowledge of whether or not the payment was made.

4.1.5 Subsequent Event to Procurement Training

During the course of our examination, we were advised that IHAB, specifically the Director Access.ca, was negotiating the *"rollout of Access.ca"* with a consulting firm. These negotiations appear to have occurred between October to December, 2000. The Director Access.ca indicated that he had gone to a consulting firm because they are strong in procurement processes and they were within the parameters of the contracting policies and practices.

A review of this procurement identified that the Director Access.ca requested that an IHAB employee add the name of a self-employed consultant to the draft proposal from a consulting firm, apparently without their knowledge.

We have been advised that senior management of IHAB had taken procurement training subsequent to the AEB IHAB audit. Specifically, the Director Access.ca indicated that he had taken such training. IHAB management recognizes this irregularity to the contracting procedures.

4.2 Payment Under the Agreement

Under the terms of the agreements between the new provincial CA and two companies, the new provincial CA was to pay to the companies a total of $2.020 million based on the following table:

TABLE 1

Date	Stage of Work (S) & Milestone (M)	Company A	Company B	Total
Feb 4 2000	Contract signature/procure development environment (S,M)	$510K	$250K	$760K
Feb 29 2000	Detailed definition and documentation of Software components (S); Design approved (M)	$325K	$75K	$400K
March 31, 2000	Alpha Release of Software (S); Alpha Release approved (M)	$335K	$75K	$410K
April 30 2000	Beta Release (Internal) of Software (S); Beta approved (M)	$300K	$100K	$400K
May 31 2000	Beta Release (External) of Software (S); Beta external approved (M)	$50K	$0K	$50K
May 31 2000 to May 31 2001	Pilot Operations – operational and technical support (S)	$0K	$0K	$0K
	TOTAL	**$1,520K**	**$500K**	**$2,020**

All amounts noted above exclude applicable taxes. In addition, two addenda were agreed to as follows:

- $44,000, including taxes to Company A for the cost of a Silverstream Application Server;
- $179,680, including taxes to Company B for a Ultraseek server upgrade and a French language module.

Total approved funding for the two companies, including taxes was $2,447,960.

4.2.1 *Invoices Received*

On March 30, 2000, IHAB received an invoice totaling $2,635,000 from the Provincial Agency partner. The $2,635,000 was apparently comprised of the following:

- $1,331,000 related to Company A [$1,287,000 {items to be provided by March 31, 2000 per table 1 above}+ sales taxes] +$44,000 related to the above noted contract addendum;
- $619,680 related to Company B [$440,000 {items to be provided by March 31, 2000 per table 1 above} + sales taxes] + $179,680 related to the above noted contract addendum; and
- $684,320 for other new provincial CA/Provincial Agency partner incurred costs.

The IHAB group received invoices from Companies A and B corresponding to the above noted amounts. Various members of the IHAB group signed the invoices indicating that the goods/services had in fact been received. In undertaking our review, we sought confirmation that the goods/services invoiced were in fact received prior to March 31, 2000. In general the IHAB members felt that the goods/services had been received, though it was noted that given the technological/theoretical nature of the deliverables it was difficult to confirm that all requirements of the contracts had been met by March 31, 2000. One member of the IHAB group indicated to us that he had reservations with regard to whether the deliverables had in fact been received by March 31, 2000. He indicated that he signed the invoices only after the Director Access.ca program indicated that the individual should be a *"team player"* and sign the invoice.

4.2.2 *Funding of Beta Version*

The amounts related to the Beta version of Access.ca were not invoiced at March 31, 2000, as the software had not yet been delivered. IHAB contemplated generating a new Interdepartmental Letter of Agreement (ILA) to cover the payment for the Beta version after March 31, 2000. The payment regarding the Beta version is discussed in Section 4.3 of this report.

4.2.3 *Conclusion*

Given the timing of our review and the technological/ theoretical nature of the deliverables invoiced by these companies at March 31, 2000, we are unable to determine if goods/services (as invoiced), meeting all requirements of the contract(s), were in fact received by March 31, 2000. We do note that at least one IHAB member questioned whether the complete deliverables have been received. This same individual approved the invoice for payment only after receiving directions to do so by the Director Access.ca.

4.3 Technical Review

Amounts to be paid to the companies subsequent to March 31, 2000 are based on IHAB's acceptance of the Internal Beta and External Beta releases of the Access.ca application. IHAB contracted with a third party technology company to review and test the Internal and External Beta releases of the Access.ca Application.

To date the third party technology company has issued three interim reports and a draft interim report regarding the results of its review of Internal Beta releases of the Access.ca Application.

In undertaking its reviews this company developed a *"Test Plan containing test procedures"* designed to confirm whether service definition, design

specifications and other requirements of the Access.ca Application, (as required by the signed contracts and the companies) have been met. The results of procedures are apparently captured by the third party via "Test Observation Records" ("TORs"). The first report dated July 25, 2000 and draft report dated August 18, 2000 identified a significant number of functionality issues as a result of their test procedures.

In the August 18, 2000, draft report the third party technology company noted, "In testing to date, 203 Test Observation Reports (TORs) have been generated and have an "open" status. Of these TORs, 111 have been classified with "high" severity errors, 40 are classified as "medium" severity and 52 are classified as "low severity"."

4.3.1 Change in Scope of Testing

Subsequent to the release of their draft report of August 18, 2000 the third party has modified the scope of their review twice, based on direction received from IHAB.

Third Report

At the time of undertaking their third review (report dated September 27, 2000) IHAB had directed that some 59 TORs issues identified would not be required to be resolved until the undertaking of External Beta version. In addition, IHAB directed that some 37 other issues be deferred until some unspecified time and not be included as part of the Internal Beta Test.

The third report indicated that the test procedures undertaken, at the time of the third report, identified some 149 TORs, excluding the 96 TORs removed from the Internal Beta testing based on directions from IHAB. In regard to the 149 TORs, the report stated

that the TORs include, *"major critical elements which render the site unstable and difficult to use. There remain many issues that need to addressed to render this site usable."*

In the "Overall Assessment" section of their report the third party identified that the following major areas of required functionality were found not to be present or deficient:

i) Searching & K Server Integration

ii) Channel Management

iii) Identified Registration

iv) Input Validation

v) Initialization of Pages

vi) Mail and Calendar

vii) Security Administration Channel

viii) K Server Profile Manager

ix) K Site Manager

x) K Server Administration

xi) Cookie Management

xii) French Language Elements

xiii) Usability Test Results

xiv) Session Management; and

xv) Browser Errors

Report Four

In undertaking their fourth review of the Access.ca application, the third party technology company was directed by IHAB to focus its testing and validation exercise on the following five functional areas only:

i) Input Validation

ii) Page Initialization

iii) Selected French Language Elements

iv) Browser Compatibility; and

v) Channel Wizard Security

In their fourth report, dated January 10, 2001, the third party company indicates that the above noted scope limitation restricts its observations to the above noted five functional areas and therefore does not cover the entire scope of the application. As a result, they are unable to comment on the state of the application as a whole.

4.3.2 Conclusion

IHAB retained outside expertise to assist IHAB in ensuring that it received Beta releases (Internal and External) in accordance with the requirements of the contracts between the new provincial CA and the two companies. A third party technology company developed test procedures to allow them to make this determination. IHAB has on two occasions reduced the scope of the review to the point where in their fourth report, the third party company has stated that they *"cannot comment on the state of the application as a whole"*. We cannot comment on whether these scope limitations are appropriate.

We understand the IHAB intends to use the fourth, third party report as the basis to release the majority of funds (75%) available at the time of acceptance by IHAB of the Internal Beta version of Access.ca application. This raises a concern that IHAB is willing to accept, and pay for, an Internal Beta version of the Access.ca application which does not achieve the requirements of the contract between the new provincial CA and the two companies.

5.0 RECOMMENDA-TIONS

5.1 Technical Review

Given the apparent uncertainty regarding the state of the Access.ca Application, we would recommend that a complete technical assessment be undertaken.

5.2 Legal Counsel Review

We understand that Industry Canada legal counsel are currently reviewing the various IHAB funding agreements. In addition, we recommend that IC legal counsel review all intellectual property/revenue sharing agreements entered into by IHAB.

5.3 Federal Government Contracting Regulations

We understand that this plan is to "*roll out*" the Access.ca pilot project as a program. We recommend that IHAB follow established Federal Government contacting practices for this "*roll-out*".

Industrie Canada Industry Canada

Examen du projet pilote Accès.ca - Phase II

Réponse de la gestion et plan d'action

9 avril 2001

Canada

Industrie Canada - Examen du projet pilote Accès.ca - Phase II
Réponse de la direction et plan d'action

Le 9 avril 2001

COMMENTAIRES GÉNÉRAUX

Les gestionnaires de la fonction publique rendent compte à la haute direction et aux ministres qui, à leur tour, rendent compte au Parlement et à la population canadienne. À ce titre, les gestionnaires doivent montrer que les résultats ont été obtenus conformément aux règlements du gouvernement, qu'ils ont fait preuve d'une diligence raisonnable et qu'ils ont tenu compte des principes de l'optimisation des ressources en utilisant les deniers publics. Les cadres entretiennent donc la confiance et l'assurance du public en montrant que les valeurs de la fonction publique sont respectées et en gérant judicieusement les fonds de l'État.

Une fonction efficace de vérification interne fournit des examens objectifs en vue d'assurer des évaluations indépendantes de la gestion des risques, des cadres de contrôle de la gestion, des pratiques et des renseignements utilisés pour la prise de décision et la reddition des comptes. Industrie Canada a voulu vérifier si certains de ses programmes les plus novateurs axés sur le partenariat étaient gérés de manière à respecter les exigences de la reddition de comptes publics. Quelques programmes gérés par la Direction générale des applications de l'autoroute de l'information (DGAAI) ont fait l'objet d'une vérification en 2000. La vérification a débouché sur un plan d'action dressé pour remédier aux lacunes définies au chapitre du contrôle. Le plan d'action préconisait, entre autres, d'assujettir à une vérification ultérieure le projet pilote Accès.ca.

La vérification d'Accès.ca visait à établir :

- si les politiques gouvernementales sur la passation de marchés, les paiements de transfert et la gestion financière avaient été respectées;
- si la gestion du projet était assujettie à des contrôles financiers appropriés; et
- si la direction était raisonnablement certaine que le programme était bien géré et mis en œuvre en temps opportun.

La vérification d'Accès.ca a porté sur la période qui allait de l'automne 1999 à décembre 2000. Bon nombre des activités avaient eu lieu pendant la même période que celle visée par la vérification antérieure de la DGAAI (1998-1999 et 1999-2000 pour l'examen des subventions et des contributions et un examen des contrats de 1995 à 2000).

Industrie Canada - Examen du projet pilote Accès.ca - Phase II
Réponse de la direction et plan d'action

Le 9 avril 2001

La connectivité, la Direction générale des applications de l'autoroute de l'information et le projet pilote Accès.ca

La connectivité est la pierre angulaire d'une économie et d'une société fondées sur le savoir. Les citoyens branchés sont davantage en mesure d'accéder aux connaissances dont ils ont besoin pour perfectionner leurs compétences et acquérir de nouvelles idées qui amèneront de nouvelles façons plus efficaces de contribuer à l'économie et à la société. Les entreprises mises en réseau sont bien placées pour tirer profit des possibilités et des innovations locales et mondiales qui débouchent sur un accroissement de la productivité et de la prospérité. Grâce à cet avantage concurrentiel fondé sur le savoir, le Canada peut occuper une place de premier plan au chapitre du développement de nouveaux produits et services et se faire connaître davantage comme un lieu privilégié pour les investissements.

Une grande partie de l'initiative *Un Canada branché* d'Industrie Canada est réalisée par la Direction générale des applications de l'autoroute de l'information. Le budget de celle-ci s'établit à environ 124 millions de dollars pour l'année financière 2000-2001. Les programmes de contributions de la DGAAI sont, en grande partie, mis en application grâce à des partenariats avec d'autres organismes, dont plusieurs sont des organismes de bénévolat ou d'autres paliers de gouvernement.

Le concept de base du projet Accès.ca consiste à fournir aux Canadiens un accès simple et facile à un contenu canadien communautaire personnalisé sur Internet. Par exemple, une personne qui souhaite construire une maison pourrait utiliser le site Accès.ca pour obtenir des renseignements locaux sur l'obtention d'un permis de construction et pour se mettre en rapport avec les constructeurs et les fournisseurs de sa collectivité.

Dans la première phase du projet Accès.ca, le concept de base, qui consistait à fournir aux Canadiens un accès communautaire personnalisé sur Internet, a été mis à l'essai. La deuxième phase du projet consistait à élaborer un logiciel convivial approprié pour appuyer le concept Accès.ca (environ 4,7 millions de dollars en 1999-2000, l'année visée par la vérification). Une fois que le logiciel sera complètement mis au point, on envisagera de mener d'autres essais sur le terrain.

RÉPONSE DE LA DIRECTION

- Industrie Canada (IC) accepte les constatations, les conclusions et les recommandations de la vérification concernant l'étape de démonstration du projet Accès.ca et a dressé un plan d'action en vue de remédier aux problèmes soulevés.

- La direction convient que les pratiques de gestion comportaient des faiblesses et que des erreurs de jugement ont été commises.

- Selon la politique d'Industrie Canada, les contrats doivent être attribués conformément aux lois applicables, aux accords commerciaux et aux politiques et pratiques établies en matière d'acquisition.

- Tous les trop-payés éventuels seront recouvrés.

- Rien ne porte à croire que la conduite des fonctionnaires fédéraux justifie une enquête plus approfondie.

- La direction reconnaît qu'après la formation donnée sur les politiques et les pratiques de passation de marchés, un employé d'Accès.ca a tenté de faire ajouter le nom d'un entrepreneur à une proposition provisoire d'un consultant. Il s'agissait d'une erreur de jugement, et l'on a mis fin à la démarche. Si le contrat avait été adjugé, il y aurait eu conflit d'intérêts.

- Enfin, afin de garantir l'obligation redditionnelle, la transparence et une gestion de qualité chez Industrie Canada, un vérificateur indépendant entreprendra une vérification sur la conformité d'ici l'automne 2001.

PLAN D'ACTION POUR ACCÈS.CA

Outre les mesures incluses dans le plan d'action issu de la vérification de la DGAAI (détails à la page 5), des mesures particulières ont été prises en réponse aux recommandations et aux constatations découlant de la vérification du projet Accès.ca.

Évaluation technique

Recommandation de la vérification – Qu'une évaluation technique complète soit entreprise.

Mesure – Les agents du Centre de recherches sur les communications d'Industrie Canada, un centre de télécommunications, de recherche et d'apprentissage de pointe, ont effectué une évaluation technique du logiciel. Ils ont confirmé que la version Beta interne est un programme de pointe unique en son genre, qu'elle peut faire l'objet d'un lancement et que l'optimisation des ressources a bel et bien eu lieu.

Industrie Canada - Examen du projet pilote Accès.ca - Phase II
Réponse de la direction et plan d'action

Le 9 avril 2001

Accords sur la propriété intellectuelle et le partage des recettes

Recommandation de la vérification – Qu'un conseiller juridique d'IC examine tous les accords sur la propriété intellectuelle et le partage des recettes conclus par la DGAAI.

Mesure – Suivant la recommandation des vérificateurs, le conseiller juridique d'IC a examiné les accords sur la propriété intellectuelle et le partage des recettes conclus par la DGAAI. La majorité était exempte de problèmes, mais certaines faiblesses ont été repérées et seront corrigées dans les accords à venir, car la DGAAI doit consulter le conseiller juridique d'IC pour tous les accords.

Lancement

Recommandation de la vérification – Suivre les pratiques gouvernementales établies en matière de passation des marchés pour le lancement d'Accès.ca.

Mesure – Selon la politique d'Industrie Canada, les contrats doivent être attribués conformément aux lois applicables, aux accords commerciaux et aux politiques et pratiques établies en matière d'acquisition. Le ministère suivra les pratiques fédérales établies en matière de passation de marchés avant tout lancement d'Accès.ca.

En plus de répondre aux recommandations particulières issues de la vérification d'Accès.ca, on prendra aussi les mesures suivantes :

Recouvrement des fonds

- Le Ministère est en train d'établir s'il y a eu optimisation totale des frais payés à l'organisme provincial et il prendra des mesures pour recouvrer les fonds au besoin. Dans le cadre du processus visant à voir si les produits qu'a fournis et facturés l'organisme provincial suffisaient pour respecter les exigences de l'accord, la DGAAI a demandé à l'organisme provincial de justifier ses frais de facilitation. La DGAAI a engagé des vérificateurs indépendants pour examiner les réclamations pour établir s'il y avait une optimisation totale des ressources. S'il y a eu trop-payé, des mesures de recouvrement seront prises.

Autres mesures de contrôle

- Outre que les Services juridiques ont examiné les accords et les contrats de la DGAAI d'une valeur supérieure à 5 000 $, les contrôles ont été renforcés. Tous les marchés à fournisseur unique de plus de 25 000 $ passés par Industrie Canada, les modifications qui font passer le total à 25 000 $, ou les autres marchés complexes sont désormais sujets à un examen du Conseil des programmes et des services (conseil de gestion interne d'Industrie Canada), afin de garantir l'intégrité des marchés de F et E passés par le Ministère

Directives données aux gestionnaires/Attentes

- Le 5 février 2001, tous les gestionnaires d'Industrie Canada ont été informés du rôle essentiel qu'ils jouent pour assurer l'utilisation de contrôles appropriés de la gestion financière dans le processus décisionnel et la dépense des deniers publics. De plus, on leur a rappelé qu'il leur incombe d'agir avec probité et avec prudence et en se souciant de la valeur.

- Tous les gestionnaires de la DGAAI, y compris ceux d'Accès.ca, ont reçu des directives particulières sur la reddition des comptes, les responsabilités et les normes applicables à la gestion des programmes de la DGAAI.

- Tous les employés de la DGAAI ont dû mettre à jour leurs déclarations de conflit d'intérêts avant le 11 avril 2001 et de fournir, le cas échéant, un rapport « Sans objet » à cet égard.

Vérification de suivi

- Enfin, pour garantir l'obligation redditionnelle, la transparence et une gestion de qualité chez Industrie Canada, on assujettira à une vérification de conformité certains programmes de la DGAAI, dont Accès.ca, d'ici l'automne 2001.

PLAN D'ACTION DE LA DGAAI

La DGAAI travaille actuellement à mettre en œuvre un plan d'action en 12 points afin de donner suite aux recommandations issues de la vérification de septembre 2000. Le plan d'action de la DGAAI renforce l'obligation de rendre compte et les pratiques de gestion par les moyens suivants : des mesures de contrôle, la formation, le suivi, des rapports, ainsi qu'un examen et une vérification plus approfondis. En tant que partie intégrante de la DGAAI, le projet Accès.ca profitera directement ou indirectement de ces mesures.

Voici un résumé des mesures énoncées dans le plan d'action de la DGAAI et des détails sur le stade où elles en sont.

MESURES	STADE DE MISE EN ŒUVRE
Contrôle	
Suspension temporaire du pouvoir des gestionnaires et des administrateurs du Programme d'accès communautaire et du programme VolNet en ce qui concerne les finances, l'adjudication de marchés et les programmes jusqu'à ce qu'ils reçoivent une formation devant leur permettre de mieux assumer leurs responsabilités et de rendre compte en vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et de la politique du Conseil du Trésor sur les paiements de transfert.	Mise en œuvre terminée – Les gestionnaires et les administrateurs du PAC et de VolNet ont été formés. Tous les gestionnaires, les agents de programme et les administrateurs de la DGAAI auront été formés d'ici le 22 juin 2001. Le 5 février 2001, tous les gestionnaires d'Industrie Canada ont été informés du rôle essentiel qu'ils jouent pour assurer l'utilisation de contrôles appropriés de la gestion financière dans le processus décisionnel et la dépense des deniers publics. De plus, on leur a rappelé qu'il leur incombe d'agir avec probité et avec prudence et en se souciant de la valeur. Tous les marchés à fournisseur unique de plus de 25 000 $ passés par Industrie Canada, les modifications qui font passer le total à 25 000 $, ou les autres marchés complexes sont désormais sujets à un examen du Conseil des programmes et des services (conseil de gestion interne d'Industrie Canada), afin de garantir l'intégrité des marchés de F et E passés par le Ministère.
La DGAAI sollicitera la signature des Services juridiques d'Industrie Canada pour tous les accords et contrats de la DGAAI qui dépassent 5 000 $ avant que les gestionnaires de programme les signent.	Mise en œuvre terminée et en cours; ce régime restera en vigueur jusqu'en juillet 2001, date où il sera réexaminé.

Industrie Canada - Examen du projet pilote Accès.ca - Phase II
Réponse de la direction et plan d'action

Le 9 avril 2001

MESURES	STADE DE MISE EN ŒUVRE
Les directeurs de la DGAAI s'engagent d'emblée dans une consultation avec les Services juridiques et la Direction générale du contrôleur en ce qui concerne les projets et les contrats proposés.	Mise en œuvre terminée et en cours, au cas par cas. De plus, un Comité des solutions - composé du personnel des Services juridiques, de la Direction générale des programmes et des services et de la DGAAI - se réunit régulièrement pour résoudre des questions. C'est là une façon d'assurer l'intégrité des programmes.
Pour tous les programmes de la DGAAI, Le pourcentage du paiement de retenue sera d'au moins 10 p. 100, en conformité avec la pratique normalisée du Ministère.	Mise en œuvre terminée et en cours, à moins que le Conseil des programmes et des services donne une approbation à l'effet contraire.
Achever la dotation des postes d'agent financier et d'agent d'adjudication des contrats à la DGAAI.	Mise en œuvre terminée.
Formation	
Tous les gestionnaires de la DGAAI, les agents de programme et les administrateurs doivent suivre une formation sur les finances, l'adjudication de marchés et les programmes, afin de pouvoir mieux assumer leurs responsabilités et rendre compte en vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et de la politique du Conseil du Trésor sur les paiements de transfert.	Toutes les personnes qui avaient perdu leur pouvoir de signature ont reçu une formation. Les cadres du programme Accès.ca ont reçu une formation en septembre et en octobre 2000. Tout le personnel de la DGAAI aura été formé d'ici le 22 juin 2001.

MESURES	STADE DE MISE EN ŒUVRE
Suivi et rapports	
La DGAAI établira un plan de suivi conforme aux exigences de la Politique du Conseil du Trésor sur les paiements de transfert.	Mise en œuvre en cours – La DGAAI a conclu un contrat avec Conseils et Vérification Canada pour mettre au point un plan de suivi. Le CPS a examiné le plan de suivi de CVC et la méthode que la DGAAI propose pour faire plus dans ce domaine; le Conseil convient que la DGAAI doit élaborer un cadre de contrôle de la gestion et des plans de suivi propres à chaque programme, d'après le profil de risque du programme en question. Les travaux supplémentaires à faire à cet égard devraient être achevés d'ici décembre 2001, selon une démarche par étapes. De plus, la DGAAI aura une autorité désignée aux fins de l'obligation redditionnelle et du suivi.
Examen et étude minutieuse	
Un examen juridique portera sur les projets, les accords et les contrats de la DGAAI.	Mise en œuvre terminée – L'examen a confirmé bon nombre des constatations issues de la vérification ayant porté sur la DGAAI en septembre et de celles découlant de la vérification d'Accès.ca, en ce qui concerne le non-respect des exigences formulées dans les politiques gouvernementales et la pertinence des pratiques de la DGAAI au chapitre de la passation des marchés. L'examen juridique a confirmé que, depuis septembre 2000, les mesures prises en réponse aux constatations issues de la vérification de la DGAAI ont amélioré les projets, les accords et les contrats de cette dernière. Rien ne porte à croire que la conduite des fonctionnaires du gouvernement justifie une enquête plus approfondie.

Industrie Canada - Examen du projet pilote Accès.ca - Phase II
Réponse de la direction et plan d'action

Le 9 avril 2001

MESURES	STADE DE MISE EN ŒUVRE
La DGAAI examinera tous les paiements en fonction des réclamations et elle repérera tous les trop-payés ou les remboursements de frais inadmissibles.	Mise en œuvre en cours – La DGAAI a retenu les services d'un vérificateur indépendant pour examiner 25 p. 100 des accords. Pour le PAC, le CPS a accepté l'analyse de rentabilisation présentée par la DGAAI sur l'optimisation des ressources. Pour une certitude accrue, on a décidé que certains centres du PAC feraient l'objet d'une vérification plus approfondie en ce qui concerne l'optimisation des ressources et les preuves que les paiements ont été effectués. Cela a aussi pour objet d'améliorer la conception des programmes dans l'avenir. Aucun autre paiement ne sera fait dans le cadre de ces accords tant que cette autre vérification n'aura pas pris fin. Pour ce qui est de VolNet et de Didacticiels, les discussions entre les vérificateurs indépendants et le Ministère ont révélé que l'expression « coûts non financiers » avaient suscité des interprétations différentes. On est en train de prendre des mesures pour que les autorisations et les ententes contiennent une terminologie claire quant aux catégories des coûts admissibles, en conformité avec les politiques applicables. La vérification de ConnectNB a permis de conclure qu'aucun recouvrement ne s'imposait.
La Direction générale de la vérification et de l'évaluation entamera une vérification interne d'un échantillon de projets pilotes non visés par la présente vérification.	Mise en œuvre terminée – La vérification d'Accès.ca est complétée. – Un plan d'action a été élaboré et est en cours de mise en œuvre.

MESURES	STADE DE MISE EN ŒUVRE
La DGAAI examinera sa structure organisationnelle.	Mise en œuvre terminée – Deloitte Touche a obtenu un contrat pour commenter les questions organisationnelles, l'équilibre entre la gestion et les opérations, et la façon dont la fonction « administration financière » devrait être organisée. Le CPS a recommandé d'approuver le plan de la DGAAI relatif à une structure organisationnelle qui serait fondée sur les principes suivants : la création d'une fonction centrale solide qui veillerait à garantir l'intégrité des programmes; une formation approfondie du personnel sur l'intégrité des programmes et le contrôle; la réduction de l'étendue du contrôle exercé par le DG pour accroître l'intégrité des programmes; une intervention appropriée des bureaux régionaux pour assurer un suivi efficace des programmes. Les changements organisationnels nécessaires auront lieu, y compris la préparation des descriptions de tâches et des classifications. La dotation sera primordiale.
La DGAAI préparera une évaluation pour établir si elle utilise les bons moyens (subvention, contribution ou contrat) pour exécuter ses programmes.	Mise en œuvre terminée – L'évaluation a été préparée par Conseils et Vérification Canada et présentée au CPS. Le mécanisme principal sera la contribution; il sera adapté d'après le profil de risque du bénéficiaire, la nature de l'organisme bénéficiaire et les principes de la rentabilisation (coût-efficacité).

EXAMEN DU PROJET PILOTE ACCÈS.CA – PHASE II

Le 9 avril 2001

Canada

INDUSTRIE CANADA

Examen du projet pilote Accès.ca – Phase II

TABLE DES MATIÈRES

1.0 SOMMAIRE 1

1.1 Contexte 1
1.2 Principales constatations 2
1.3 Conclusion relative aux objectifs 6

2.0 Introduction 7

2.1 Qu'est-ce que le projet Accès.ca? 7
2.2 Qui sont les joueurs dans le projet Access.ca? 9

3.0 PORTÉE DE NOTRE EXAMEN 11

4.0 Discussion DE NOS CONSTATATIONS 13

4.1 Processus d'approvisionnement 13
4.2 Paiement dans le cadre de l'Accord 18
4.3 Examen technique 21

5.0 Recommandations 25

5.1 Examen technique 25
5.2 Examen du conseiller juridique 25
5.3 Règlements du gouvernement fédéral sur la passation de marchés 25

Le 9 avril 2001

INDUSTRIE CANADA

Examen du projet pilote Accès.ca, Phase II

1.0 SOMMAIRE

1.1 Contexte

Nous avons entrepris une vérification du projet pilote Accès.ca en guise de suivi au rapport de vérification des programmes sélectionnés de la Direction générale des applications de l'autoroute de l'information (DGAAI), effectué par la Direction générale de la vérification et de l'évaluation (DGVE) d'Industrie Canada en septembre 2000. Le projet pilote Accès.ca relève de la gestion et du contrôle de la DGAAI d'Industrie Canada. Au nom de la DGVE, les services de Kroll Lindquist Avey (KLA) ont été retenus pour mener une vérification de la deuxième phase du projet Accès.ca (l'étape de démonstration d'Accès.ca).

La vérification du projet pilote avait pour objet de déterminer :

- si les politiques gouvernementales en matière de passation de marchés, de paiement de transfert, ainsi que les autres politiques gouvernementales de gestion financière ont été respectées;
- s'il existe des contrôles financiers appropriés pour la gestion du projet; et
- si la gestion est raisonnablement assurée de la bonne gestion et de la mise en oeuvre opportune du programme.

1.2 Principales constatations

Bon nombre des constatations dans la vérification actuelle ont une nature similaire à celle des constatations énoncées dans la vérification de la DGVE en septembre 2000, mais elles semblent plus importantes. De plus, nous avons constaté une irrégularité dans les procédures de passation de marchés, de la part d'un certain membre de la DGAAI, qui va à l'encontre de la politique et des règlements sur la passation de marchés et ce, malgré le fait que la gestion de la DGAAI ait suivi une formation sur l'approvisionnement. L'information concernant l'irrégularité nous a été fournie par la Direction générale de la vérification et de l'évaluation. Voici un résumé des constatations.

Questions relatives au processus d'approvisionnement

a) Marchés conclus avec un seul fournisseur

Bien que la DGAAI soit avisée, par son agent contractuel provincial, et par les actions des représentants des autres ministères du gouvernement fédéral, qu'il n'y avait aucune préoccupation relative aux processus et aux procédures en matière d'approvisionnement, la DGAAI et un autre organisme provincial partenaire ont eu recours à un autre organisme provincial afin de faciliter l'approvisionnement de tiers fournisseurs selon des marchés conclus avec un seul fournisseur, sans recourir à un processus de concours. Cela a permis à la DGAAI de procéder rapidement sans utiliser les processus fédéraux de passation de marchés.

b) *Antidatage des accords*

Comme nous l'avons mentionné ci-dessus, la DGAAI et un autre organisme provincial partenaire ont dû recourir à un nouvel organisme provincial pour faciliter son approvisionnement à fournisseur unique lorsque l'agent contractuel provincial original s'est retiré de l'entente le 10 mars 2000. L'accord entre Industrie Canada et le nouvel organisme provincial a été conclu vers la fin de mars ou le début d'avril 2000, mais a été « *antidaté* » au 27 janvier 2000 par toutes les parties à l'accord. La DGAAI nous a avisés que cet antidatage avait pour but de refléter la date de début réelle du travail aux termes du contrat.

c) *Aucun examen légal par le conseiller juridique d'IC*

Les accords de financement et de propriété intellectuelle ont été conclus par Industrie Canada par l'intermédiaire de la DGAAI sans aucun examen de la part du conseiller juridique d'Industrie Canada. En outre, la gestion de la DGAAI a ajouté à l'accord de financement ou y a supprimé certaines clauses susceptible de mettre Industrie Canada à risque.

d) *Frais –Nouvel organisme provincial*

Industrie Canada a établi un CAFE (créditeurs établis à la fin de l'exercice) à la fin de l'exercice financier du 31 mars 2000, sous forme de frais de 50 000 $ au nouvel organisme provincial pour assurer la sélection de fournisseurs sans un processus de concours et pour transférer les fonds d'Industrie Canada aux tiers fournisseurs sélectionnés par la DGAAI.

e) *Élément subséquent à la formation sur l'approvisionnement*

Bien que la gestion de la DGAAI ait été impliquée dans une formation sur l'approvisionnement à la suite de la vérification de la DGAAI par la DGVE, il reste que, dans le cadre d'un approvisionnement vers la fin de l'automne 2000, le directeur du projet Accès.ca a demandé à un employé de la DGAAI d'ajouter un nom à la proposition provisoire d'une firme de consultation, contrairement à la politique et aux pratiques sur la passation de marchés.

1.2.2 *Paiement dans le cadre de l'Accord de la Phase II*

Les accords en place pour l'élaboration de l'application Accès.ca indiquent un total de 2 447 960 $ à être payés à deux entreprises en regard des produits livrables établis par les accords. En mars 2000, la DGAAI a reçu des factures des deux tiers fournisseurs, avec un total de 1 950 680 $ pour les produits livrables, apparemment fournis avant le 31 mars 2000. Les factures ont été approuvées et établies en tant que des CAFE (créditeurs établis en fin d'exercice) pour l'exercice financier 1999/2000. Vu le moment où nous avons effectué cet examen et la nature technique/théorique des produits livrables facturés, nous ne sommes pas en mesure de commenter la question quant à savoir si les produits facturés étaient suffisants pour répondre aux exigences des accords.

Toutefois, nous avons constaté que la majorité des membres de la DGAAI, responsable pour l'approbation des factures, ont signalé que les produits/services avaient été reçus, mais un des membres de la DGAAI a jugé que les produits livrables étaient insuffisants. Cette personne a accepté d'approuver le paiement de la facture uniquement après que son directeur lui ait demandé de faire preuve d' un «esprit d'équipe ». La

gestion du projet Accès.ca de la DGAAI nous a avisés que la personne avait pris cela hors contexte et que le directeur du projet Accès.ca avait envisagé cela en tant qu'un exercice de constitution d'équipe.

De plus, nous ne sommes pas en mesure de déterminer si tous les biens et services, associés à la portion restante (684 320 $) de la facture provenant du nouvel agent contractuel provincial, aient été reçus au 31 mars 2000 (2 635 000 $ - 1 950 680 $). En plus des frais de facilitation d'approvisionnement (d'au moins 50 000 $), le nouvel agent contractuel provincial devait utiliser ces fonds pour des projets provinciaux spécifiques. On note cependant, que la documentation à l'appui de la facture démontre que certains biens et services n'étaient pas prévus avant le 31 mars 2000.

1.2.3 Examen technique

Les fonds supplémentaires à payer aux entreprises dépendent de l'acceptation des versions Beta internes et externes de l'application Accès.ca par la DGAAI. La DGAAI a retenu les services d'un tiers conseiller pour examiner les versions Beta de l'application Accès.ca avant de les accepter. Le tiers a conçu des procédures d'essai pour déterminer si les versions Beta de l'application Accès.ca se conformaient aux exigences du contrat entre le nouvel organisme provincial et les entreprises.

Cependant, la DGAAI a imposé des limites sur la portée de l'examen du tiers, à un tel point que ce dernier a affirmé dans son dernier rapport qu'il n'était pas en mesure de commenter l'état de l'application dans son ensemble. À notre connaissance, la DGAAI entend utiliser ce rapport comme la base pour sa décision d'accepter la version Beta interne de l'application et comme un fondement pour approuver

le paiement de 75 p. 100 des fonds restants dans le cadre de l'accord entre le nouvel organisme provincial et les entreprises. Ceci faisant, la DGAAI semble toutefois ne pas avoir l'assurance que la version Beta satisfait aux exigences du contrat.

Nous ne sommes pas en mesure de commenter la pertinence des limites de la portée placées par la DGAAI sur le tiers; toutefois, nous croyons que les questions en matière de fonctionnalité qu'avait dégagées le tiers examinateur dans les rapports antérieurs, conjugées aux limites de portée imposées par la DGAAI, soulèvent des préoccupations quant à l'état actuel de l'application Accès.ca.

1.3 Conclusion relative aux objectifs

En regard des objectifs de la présente vérification, nous tirons les conclusions suivantes :

- L'esprit des politiques gouvernementales sur la passation de marché, le paiement de transfert, ainsi que des autres politiques de gestion, n'a pas été respecté dans le cadre du projet;
- Des contrôles financiers appropriés n'étaient pas en place pour le projet; et
- En raison de l'état actuel du projet, il existe des préoccupations quant à savoir si la gestion est raisonnablement assurée de la bonne gestion et de la mise en oeuvre opportune du projet.

2.0 INTRODUCTION

Le Partenariat dans l'économie du savoir (PES) remonte à juin 1996; les ministères des gouvernements fédéral et provincial, ainsi que les Universités et les Collèges de la Province, ont alors convenu d'unir leurs efforts afin de partager les informations, les ressources et l'expertise à leur disposition, de manière à trouver des solutions communes pour relever les défis de l'heure et ceux de l'avenir. Son mandat consistait à renforcer la capacité de l'agent provincial pour devenir un participant chef de file à l'économie émergente du savoir.

Depuis sa création, nous croyons savoir que 50 projets ont été lancés grâce au financement du PES – des projets destinés à mettre en oeuvre ou à utiliser la technologcv ie de l'information d'avant-garde dans la prestation de services, les entreprises, l'industrie et le grand public. Parmi ses projets figurent Access Provincial, Accès.ca, le Programme d'accès communautaire et "Un Canada branché".

2.1 Qu'est-ce que le projet Accès.ca?

Le gouvernement canadien avait pour but de faire du Canada le pays le plus branché du monde d'ici l'an 2000, contribuant ainsi à une économie plus forte et à un pays plus solide. Toutefois, au terme des recherches, on a découvert que le Canada accusait de loin un retard pour atteindre cet objectif en raison d'un manque de sites canadiens, du nombre restreint de petites entreprises canadiennes utilisant Internet et à cause de la disponibilité restreinte d'Internet dans toutes les classes sociales des Canadiens.

Afin de réaliser cet objectif, le gouvernement canadien a décidé qu'il était nécessaire de mettre au point une passerelle des renseignements et des services

gouvernementaux en ligne à l'intention des citoyens et des secteurs. C'est ainsi que le projet Accès.ca a vu le jour.

Le site Accès.ca était conçu pour « une passerelle à Internet qui procure à tous les Canadiens un accès facile à une vaste gamme de renseignements, de contenu, d'applications, de produits et de services canadiens pertinents, y compris des liens directs :

- au site Web remodelé du gouvernement fédéral;
- aux renseignements/services communautaires générés selon les codes postaux;
- aux répertoires d'entreprises locales et de communautés connexes; et
- au contenu canadien spécialisé, y compris le contenu culturel, éducatif, historique et commercial. »

D'après ce que nous avons compris, dans l'intérêt de réduire les coûts d'essai, il a été décidé de lancer ce programme sous forme d'un projet pilote dans une province du 28 juillet 1999 au 31 octobre 1999. Ce projet pilote est maintenant officiellement terminé.

La Phase 2 du projet, une initiative nationale, www.Acces.ca – un portail personnel donnant accès en ligne à de l'information gouvernementale et à des contenus provenant des collectivités du Canada - et en cours d'élaboration, mais aurait dû être terminée en décembre 2000.

2.2 Qui sont les joueurs dans le projet Access.ca?

Le 29 mars 1999, la DGAAI, l'agent contractuel provincial et un autre ministère du gouvernement fédéral ont signé un accord qui est entré en vigueur le 24 mars 1999 pour la conception et la mise au point du Système de portail personnel du PAC (Programme d'accès communautaire). L'agent contractuel provincial a ensuite passé un marché à fournisseur exclusif avec une entreprise afin de fournir le logiciel nécessaire pour le projet pilote dans la province qui était apparemment géré par l'agent contractuel provincial original et l'agent partenaire provincial.

L'agent contractuel provincial est une société d'État constituée sous le régime fédéral dans le cadre de l'initiative du PES afin de mettre l'accent sur les besoins des administrations publiques en matière de TI, notamment : l'analyse des exigences, la planification des activités, l'achat, la passation de marchés, l'octroi de licences pour les éléments d'actif et la gestion des projets. L'agent contractuel provincial fonctionne en tant qu'un courtier : il offre aux organismes du secteur public des renseignements et une gestion de la TI pour acheter les produits et les services qui conviennent le mieux auprès des entreprises de TI du secteur privé. La DGAAI a signalé que l'agent contractuel provincial lui avait été identifiée par l'autre ministère du gouvernement fédérale et l'agent partenaire provincial comme l'organisme approprié pour faciliter l'accord et l'activité d'approvisionnement connexe.

Nous avons cru comprendre que l'autre ministère du gouvernement fédéral, de par son emplacement, devait agir en tant qu'une liaison pour le projet et le

mouvement des fonds de la DGAAI à l'agent contractuel provincial original.

À l'automne 1999, la DGAAI a entamé des commucations avec un tiers fournisseur en ce qui concerne la deuxième phase du projet Accès.ca. La DGAAI avait l'intention de recourir à nouveau à ce même ministère fédéral et à l'agent contractuel original à titre d'agent, et de demander à ce dernier d'embaucher les tiers fournisseurs sélectionnés par la DGAAI. Toutefois, le ministère du gouvernement fédéral et l'agent contractuel provincial ont décidé de ne pas exécuter le deuxième accord pour des raisons qui n'ont pas été fournies officiellement par la DGAAI. Cependant, les membres du projet Accès.ca de la DGAAI ont connu des préoccupations verbales en février 2000. L'agent partenaire provincial a ensuite identifié un autre agent contractuel provincial.

3.0 PORTÉE DE NOTRE EXAMEN

Dans le cadre de notre examen, nous avons effectué les tâches suivantes :

- Entrevues avec les représentants des organismes suivants d'Industrie Canada :
- DGAAI
- Finances
- Services juridiques
- Gestion du matériel
- Entrevues avec les représentants des autres organismes suivants :
- Secrétariat du Conseil du Trésor - Canada
- Agence de promotion économique du Canada atlantique
- Autre ministère fédéral
- Agent contractuel provincial original
- Agent partenaire provincial
- Entreprise indépendante de technologie retenue par la DGAAI
- Examen des divers documents fournis par les organismes suivants au sein d'Industrie Canada :
- DGAAI
- Finances
- Services juridiques
- Gestion du matériel
- Vérification interne
- Examen des divers documents fournis par l'entreprise indépendante de technologie retenue par la DGAAI.

Notre rapport résume les constatations basées sur le travail que nous avons effectué au 15 janvier 2001. Nous nous réservons le droit de réviser et, au besoin, de modifier notre rapport à la lumière de toute information supplémentaire dont nous aurons connaissance après cette date.

4.0 DISCUSSION DE NOS CONSTATATIONS

4.1 Processus d'approvisionnement

4.1.1 Marchés conclus avec un seul fournisseur

L'approvisionnement pour les produits et les services de la première phase du projet Accès.ca, c'est-à-dire le projet pilote dans une province a été effectué au nom de la DGAAI par le biais d'un agent contractuel provincial. Nous avons cru comprendre que l'un des objectifs de recourir à un agent contractuel était de faciliter l'approvisionnement à « *fournisseur unique* » d'un tiers fournisseur sans un processus de soumission par concours. La Phase I du projet Accès.ca a été menée à bien à l'automne 1999.

À l'automne 1999, le groupe de la DGAAI a communiqué et négocié avec de nouveaux tiers fournisseurs pour entreprendre l'étape de démonstration du projet Accès.ca à l'échelle nationale et pour la province. La DGAAI envisageait de recourir à nouveau à l'agent contractuel provincial en tant qu'agent pour faciliter l'approvisionnement de tiers fournisseurs selon un marché à fournisseur unique sans une soumission par concours. Toutefois, le nouveau directeur exécutif de l'agent contractuel provincial avait des réserves concernant le processus de passation de marchés : selon lui, le processus ne respectait pas les règlements du gouvernement fédéral sur la passation de marchés et cela était susceptible de causer des problèmes en matière d'Entente de libre-échange de l'Amérique du Nord (ELAN). Plus précisement, le directeur exécutif a exprimé ces préoccupations au début de février 2000 aux personnes suivantes : la DGAAI, un des tiers fournisseurs et à un représentant du Secrétariat du Conseil du Trésor qui était membre du conseil

d'administration de l'agent contractuel provincial. Cette action a abouti aux résultats suivants :

- Des modifications ont été apportées aux clauses dans l'accord avec l'agent contractuel provincial, comme on le verra plus loin à la Section 4.1.3;
- L'autre ministère fédéral n'a pas signé l'accord pour la Phase II; et
- L'accord de l'agent contractuel provincial original pour la Phase II du projet Accès.ca n'a pas été exécuté.

Le 10 mars 2000, l'agent contractuel provincial original, a officiellement informé la DGAAI qu'il envisageait d'annuler l'accord de la Phase II du projet et qu'il était en train de dissoudre les accords avec les tiers. L'agent partenaire provincial a donc sollicité un autre organisme provincial pour faciliter l'approvisionnement des tiers fournisseurs sans recourir à un processus de concours.

4.1.2 Antidatage des accords

L'accord initial de la Phase II du projet Accès.ca entre Industrie Canada, un autre ministère fédéral, la province et l'agent contractuel provincial devait entrer en vigueur le 27 janvier 2000 et être signé le 10 ou le 11 février 2000. Cependant, en raison des préoccupations soulevées alors par le directeur exécutif de l'agent contractuel provincial, cet accord n'a pas été exécuté par l'autre ministère fédéral et a été annulé par l'agent contractuel provincial le 10 mars 2000. Les représentants provinciaux de la province ont par la suite identifié un autre organisme provincial, qui pouvait, selon eux, faciliter l'approvisionnement sans un processus de concours. Un accord a donc été conclu entre Industrie Canada, l'agent partenaire provincial et le nouvel agent contractuel provincial. L'accord entrait en vigueur le

27 janvier 2000 et les dates de signature sur l'accord indiquaient également le 27 janvier 2000.

Le personnel de la DGAAI nous a avisés que cet « *antidatage* » au 27 janvier 2000 avait pour but de refléter qu'un accord (du moins verbal) était en place au 27 janvier 2000; c'est pourquoi les dates de signature indiquaient le 27 janvier 2000. Toutefois, la première page de l'accord avec le nouvel agent contractuel mentionne : « *Le présent accord entre en vigueur le 27 janvier 2000.* »

4.1.3 Aucun examen légal des accords par le conseiller juridique d'IC

En ce qui concerne la Phase II du projet Accès.ca, Industrie Canada a conclu deux types d'accords par l'intermédiaire de la DGAAI – des accords de financement et des accords en matière de propriété intellectuelle.

Accès.ca – Accords de financement

Une série d'accords portait sur le financement de la Phase II du projet Accès.ca par l'intermédiaire d'un ministère du gouvernement fédéral et d'un agent contractuel provincial et, après la non-exécution de l'accord par l'agent provincial par l'intermédiaire d'un nouvel organisme provincial. Cette série d'accords n'a pas été examinée par les représentants juridiques d'Industrie Canada avant leur signature. La gestion de la DGAAI nous a plutôt avisés que les accords avaient été apparemment examinés par les conseillers juridiques de l'autre ministère fédéral, l'agent contractuel provincial et le nouvel organisme provincial.

Le conseiller juridique d'Industrie Canada a subséquemment déterminé que le conseiller juridique de l'autre ministère fédéral n'avait pas examiné ces accords.

Par ailleurs, des clauses ont été ajoutées à l'accord ou y ont été supprimées, sans un examen juridique de la part d'Industrie Canada. Plus précisément, on a ajouté les clauses 13 (i) et 14 à l'accord non-exécuté de l'agent contractuel provincial, afin de protéger apparemment cet agent contre toutes contestations relatives au processus de passation de marchés. De plus, la clause de cessation a été supprimée par le DGAAI, à la demande du tiers fournisseur.

Accords en matière de propriété intellectuelle

La DGAAI a conclu des accords en matière de propriété intellectuelle et de partage des recettes directement avec les tiers fournisseurs en ce qui concerne le projet Accès.ca. La gestion de la DGAAI n'a pas sollicité l'avis du conseiller juridique d'Industrie Canada.

4.1.4 Frais – Nouvel agent contractuel provincial

La clause 4 de l'accord avec le nouvel organisme provincial prévoit des frais de 50 000 $ à être payés à l'organisme provincial pour les coûts engagés dans la prestation d'un logiciel entièrement fonctionnel destiné au portail Accès.ca. Dans le cadre de notre examen des documents et d'après nos discussions avec les divers individus, presque toutes les tâches d'administration et de coordination sont effectuées par le personnel de la DGAAI. Le nouvel organisme provincial est l'entité par laquelle le financement est transféré et par laquelle la DGAAI peut sélectionner les fournisseurs sans un processus de concours.

Initialement, le directeur du projet Accès.ca a indiqué que le montant de 50 000 $ n'avait pas encore été payé et qu'il devait négocier le montant avec le nouvel organisme. De plus, il a convenu de demander à cet

organisme de jusfitier le montant de 50,000 $ des coûts engagés.

À la suite de cette discussion, KLA a obtenu des documents qui indiquent qu'une somme d'au moins 50 000 $ faisait partie de la facture du 31 mars 2000, au montant de 2 635 000 $ en ce qui concerne le nouvel agent contractuel provincial et qu'il n'y avait aucune justification des coûts engagés. La DGAAI a maintenant indiqué que le directeur a fait ces commentaires sans savoir si le paiement était effectué ou non.

4.1.5 Événement subséquent à la formation sur l'approvisionnement

Dans le cadre de notre examen, on nous a avisés que la DGAAI, particulièrement le directeur du projet Accès.ca, avait négocié le « *déploiement du projet Accès.ca* » avec une firme de consultation. Ces négociations semblent avoir eu lieu entre octobre et décembre 2000. Le directeur du projet Accès.ca a signalé qu'il avait eu recours à cette firme car cet organisme est fort au chapitre des processus d'approvisionnement et conforme aux paramètres des politiques et des pratiques sur la passation de marchés.

D'après l'examen de cet approvisionnement, le directeur du projet Accès.ca a demandé à un employé de la DGAAI d'ajouter le nom d'un entrepreneur à la proposition provisoire de la firme de consultation, apparemment à l'insu de cette firme.

Nous avons été avisés que la gestion supérieure de la DGAAI avait suivi une formation sur l'approvisionnement après la vérification de la DGAAI effectuée par la DGVE. Plus précisément, le directeur du projet Accès.ca a indiqué qu'il avait suivi une telle

formation. La gestion de la DGAAI reconnaît cette irrégularité aux procédures de passation de marchés.

4.2 Paiement dans le cadre de l'Accord

En vertu des accords entre le nouvel organisme provincial et deux entreprises, l'organisme provincial devait payer à ces dernières un total de 2,020 millions de dollars d'après le tableau suivant :

			TABLEAU 1	
Date	**Étape du travail (É) et Jalon (J)**	**Entreprise A**	**Entreprise B**	**Total**
4 fév. 2000	Signature de contrat/fournir un environnement de développement (E,J)	510K $	250K $	760K $
29 fév. 2000	Définition détaillée et documentation des composants du logiciel (E); conception approuvée (J)	325K $	75K $	400K $
31 mars 2000	Diffusion alpha du logiciel (E); version alpha approuvée (J)	335K $	75K $	410K $
30 avril 2000	Diffusion beta (interne) du logiciel (E); version beta approuvée (J)	300K $	100K $	400K $
31 mai 2000	Diffusion beta (externe) du logiciel (E); version beta externe approuvée (J)	50K $	0K $	50K $
31 mai 2000 au 31 mai 2001	Opérations pilotes – soutien opérationnel et technique (E)	0K $	0K $	0K $
	TOTAL	**1 520K $**	**500K $**	**2 020 $**

Tous les montants mentionnés ci-dessus excluent les taxes applicables. De plus, on s'est entendu sur les deux addendums suivants :

- 44 000 $, incluant les taxes, à l'entreprise A pour le coût d'un serveur d'application Silverstream;

- 179 680 $, incluant les taxes, à l'entreprise B pour la mise à jour du serveur Ultraseek et un module en français.

Le financement total approuvé pour les deux entreprises, y compris les taxes, se chiffrait à 2 447 960 $.

Factures reçues

Le 30 mars 2000, la DGAAI a reçu de la part de l'agent partenaire provincial une facture totalisant 2 635 000 $. Ce montant était apparemment composé des éléments suivants :

- 1 331 000 $ pour l'entreprise A [1 287 000 {éléments à être fournis au 31 mars 2000 selon le tableau 1 ci-dessus} + taxes de vente] + 44 000 $ pour l'addendum susmentionné;
- 619 680 $ pour l'entreprise B [440 000 $ {éléments à être fournis au 31 mars 2000 selon le tableau 1 ci-dessus} + taxes de vente] + 179 680 $ pour l'addendum susmentionné; et
- 684 320 $ pour les autres coûts engagés par le nouvel agent contractuel provincial/Agent partenaire provincial.
- Le groupe de la DGAAI a reçu des factures de la part des entreprises A et B conformément aux montants susmentionnés. Divers membres du groupe de la DGAAI ont signé des factures indiquant que les produits et services avaient été bel et bien reçus. Au moment d'entreprendre notre examen, nous avons cherché à obtenir une confirmation que les produits et services avaient été bel et bien reçus avant le 31 mars 2000. De façon générale, les membres de la DGAAI ont jugé que les produits et services avaient été reçus, mais il a été noté que, vu la nature technologique/théorique des

produits livrables, il était difficile de confirmer que toutes les exigences des contrats avaient été respectées au 31 mars 2000. Un membre du groupe de la DGAAI a mentionné qu'il avait des réserves quant à savoir si les produits livrables avaient été bel et bien reçus au 31 mars 2000. Il a indiqué qu'il avait quand même signé les factures uniquement parce que le directeur du programme Accès.ca lui avait demandé de faire preuve d'un « *esprit d'équipe* » et de signer la facture.

Financement de la version Beta

Les montants liés à la version Beta de l'application Accès.ca n'ont pas été facturés au 31 mars 2000, car le logiciel n'avait pas encore été fourni. La DGAAI a envisagé de produire une nouvelle Lettre d'entente interministérielle (LEI) afin de couvrir le paiement de la version Beta après le 31 mars 2000. Le paiement lié à la version Beta est discuté ci-dessous à la Section 4.3 du présent rapport.

Conclusion

En raison du moment où nous avons effectué notre examen et à cause de la nature technologique/théorique des produits livrables facturés par ces entreprises au 31 mars 2000, nous ne sommes pas en mesure de déterminer si les produits et services (tels que facturés) respectaient toutes les exigences du ou des contrats et s'ils étaient bel et bien reçus au 31 mars 2000. Nous notons toutefois qu'au moins un membre de la DGAAI a mis en question la réception des produits livrables complets. Cette même personne a approuvé le paiement de la facture uniquement après avoir reçu des directives d'agir ainsi par le directeur du projet Accès.ca.

4.3 Examen technique

Les montants à payer aux entreprises après le 31 mars 2000 sont basés sur l'acceptation des versions Beta internes et externes de l'application Accès.ca par la DGAAI. La DGAAI a attribué un contrat à un tiers, une entreprise de technologie pour examiner et mettre à l'essai les versions Beta internes et externes de l'application Accès.ca.

À ce jour, l'entreprise de technologie a diffusé trois rapports intérimaires et un rapport intérimaire provisoire en ce qui concerne les résultats de son examen des versions Beta internes de l'application Accès.ca.

Dans le cadre de ses examens, cette entreprise a mis au point des « *procédures d'essai contenant un plan d'essai* » en vue de confirmer si la définition des services, les spécifications de conception et les autres exigences de l'application Accès.ca, (selon l'exigence des contrats signés et des entreprises) avaient été respectées. Les résultats des prodécures (avec questions identifiées) sont apparemment captés par les « dossiers d'observation d'essai » (DOE). Le premier rapport daté du 25 juillet 2000 et le rapport provisoire déposé le 18 août 2000 ont identifié un nombre important de questions en matière de fonctionnalité à la suite des procédures d'essai.

Le 18 août 2000, le rapport provisoire de l'entreprise de technologie indiquait dans les essais effectués à ce jour, 203 dossiers d'observation d'essai (DOE) ont été générés et avaient un statut « ouvert ». De ce chiffre, 111 avaient été classés comme étant des erreurs de gravité « élevée », 40 de gravité « moyenne » et 52 de gravité « faible ».

4.3.1 Changement dans la portée de l'essai

Après la diffusion de son rapport provisoire du 18 août 2000, le tiers a modifié la portée de son examen deux fois en fonction des directives reçues par la DGAAI.

Troisième rapport

Au moment d'entreprendre son troisième examen (rapport daté du 27 septembre 2000), la DGAAI a indiqué qu'il fallait résoudre environ 59 problèmes de DOE avant la version Beta externe. De plus, la DGAAI a demandé qu'environ 37 autres problèmes soient reportés pendant une période de temps non spécifiée et qu'ils ne soient pas inclus dans le cadre de l'essai de la version Beta interne.

Le troisième rapport indiquait que les procédures d'essai exécutées, au moment du troisième rapport, avaient cerné 149 DOE, excluant les 96 DOE retirés de l'essai de la version Beta interne selon les directives de la DGAAI. En ce qui concerne les 149 DOE, le rapport signalait que les DOE comprennent *« d'importants éléments critiques qui rendent le site instable et difficile à utiliser. Il faut régler beaucoup de problèmes afin de rendre ce site utilisable. »*

Dans la section de l'évaluation globale de son rapport, le tiers a identifié que les principaux domaines suivants, dont la fonctionnalité est requise, étaient absents ou défectueux :

i) Recherche et intégration du serveur K

ii) Gestion du canal

iii) Enregistrement identifié

iv) Validation des intrants

v) Initialisation des pages

vi) Courrier et calendrier

vii) Canal d'administration de la sécurité

viii) Gestionnaire de profil du serveur K

ix) Gestionnaire du site K

x) Administration du serveur K

xi) Gestion des mouchards électroniques

xii) Éléments en langue française

xiii) Résultats des essais de la facilité d'utilisation

xiv) Gestion des séances; et

xv) Erreurs de navigateur

Quatrième rapport

Dans le cadre de son quatrième rapport sur l'application Accès.ca, l'entreprise de technologie en tierce partie a reçu des directives par la DGAAI à l'effet de concentrer l'exercice d'essai et de validation sur les cinq domaines fonctionnels suivants :

i) Validation des intrants

ii) Initialisation des pages

iii) Éléments sélectionnés en langue française

iv) Compatibilité du navigateur; et

v) Sécurité du canal

Dans son quatrième rapport, daté du 10 janvier 2001, l'entreprise en tierce partie indique que les limites de la portée font en sorte que ses observations ne se

limitent qu'aux cinq domaines fonctionnels susmentionnés et, par conséquent, ne couvrent pas la portée intégrale de l'application. Ainsi, le tiers n'est pas en mesure de commenter l'état de l'application dans son ensemble.

Conclusion

La DGAAI a retenu les services d'experts externes afin de l'aider à assurer la réception des versions Beta (internes et externes) conformément aux exigences des contrats entre l'agent contractuel provincial et les deux entreprises. Une entreprise de technologie en tierce partie a élaboré des procédures d'essai pour permettre à la DGAAI d'arriver à cette détermination. À deux reprises, la DGAAI a réduit la portée de l'examen à un tel point que, dans son quatrième rapport, l'entreprise en tierce partie a déclaré ne pas être en mesure de commenter l'état de l'application dans son ensemble. Nous ne pouvons pas commenter si ces limites de la portée sont pertinentes.

Nous avons cru comprendre que la DGAAI envisage d'utiliser le quatrième rapport du tiers comme une base pour diffuser la majorité des fonds (75 p. 100) disponibles au moment où la DGAAI acceptera la version Beta de l'application Accès.ca. Cela soulève une préoccupation à l'effet que la DGAAI soit disposée à accepter et à payer une version Beta interne de l'application Accès.ca qui ne satisfait pas aux exigences du contrat entre l'agent contractuel provincial et les deux entreprises.

5.0 RECOMMANDATIONS

5.1 Examen technique

Compte tenu de l'incertitude apparente relative à l'état de l'application Accès.ca, nous recommandons d'effectuer une évaluation technique complète.

5.2 Examen du conseiller juridique

Nous comprenons que les conseillers juridiques d'Industrie Canada examinent actuellement les divers accords de financement de la DGAAI. Toutefois, nous recommandons que le conseiller juridique d'IC examine également tous les accords en matière de propriété intellectuelle ou de partage des recettes conclus par la DGAAI.

5.3 Règlements du gouvernement fédéral sur la passation de marchés

Nous comprenons que ce plan vise à « *déployer* » le projet pilote Accès.ca en tant qu'un programme. Nous recommandons que la DGAAI suive les pratiques du gouvernement fédéral sur la passation de marchés pour mener à bien ce « *déploiement* ».